



CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

Ordem do dia

Ponto n.º 18

Ata n.º 20

2019.10.17

PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO COM O INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO

– Presente a proposta do Senhor Presidente da Câmara, acompanhada da minuta do Protocolo de Colaboração, em anexo.-----

Deliberação – A Câmara Municipal delibera: -----

1. Nos termos das disposições combinadas dos artigos 165.º, 169.º e 171.º todos do CPA, submeter à apreciação da Assembleia Municipal a revogação expressa, com efeitos retroativos à data de 27 de setembro de 2019, da sua deliberação tomada em sessão de 27 de setembro de 2019 que aprovou a minuta do contrato programa de cedência de espaço a celebrar com a EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M. (conforme proposta da Câmara Municipal); -----
2. Submeter à apreciação da Assembleia Municipal a resolução do Contrato Programa de Cedência de Espaço, celebrado no dia 30 de setembro de 2019 entre o Município de Felgueiras e a EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M. (com base na alínea c) do n.º 1 da Cláusula 6.ª).-----
3. Nos termos das alíneas o), r), u) e ff), todas do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I da Lei n.º 75/20913, de 12 de setembro, aprovar a minuta do Protocolo de Colaboração, a celebrar com o Instituto Politécnico do Porto, em anexo.-----

Esta deliberação foi tomada por unanimidade. -----





CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

PROPOSTA

CONSIDERANDO QUE:

- a) A Assembleia Municipal, em sessão de 27 de setembro de 2019, sob proposta da Câmara Municipal aprovada em reunião de 19 de setembro de 2019, deliberou aprovar a minuta de um Contrato Programa de Cedência de Espaço a celebrar entre o Município de Felgueiras e a EPF- Ensino Profissional de Felgueiras, E.M;
- b) Esse contrato programa foi celebrado no dia 30 de setembro 2019;
- c) O Contrato programa tinha por finalidade assegurar o funcionamento e a manutenção de um Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional (CATESP) onde vão ser ministrados os Cursos Técnicos Superiores Profissionais "Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis" e "Gestão de PME's";
- d) O recurso a esta figura jurídica do contrato programa teve por base um dos caminhos preconizados pelo consultor jurídico Dr. Carlos Batalhão nos pontos 6 e 10 do item "Conclusões" do seu parecer datado 11/01/2019 (vide páginas 34/35);
- e) Entretanto, na data de 07/10/2019, o parecer datado de 11/01/2019 foi revisto pelo mesmo consultor por considerar ter havido uma alteração dos pressupostos que estiveram na base da emissão do parecer de janeiro de 2019;
- f) A alteração desses pressupostos, segundo o causídico, traduziu-se designadamente no facto do protocolo celebrado entre a EPF - Ensino Profissional de Felgueiras, E.M. e o Instituto Politécnico do Porto ter deixado de vigorar; da estrutura acionista da empresa municipal EPF ter sido alterada, com o Município a deter 100% do capital social e ainda porque os cursos Técnicos Superiores Profissionais "Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis" e "Gestão de PME's" não se enquadram no objecto estatutário da EPF (cujo domínio se insere no ensino e formação profissional, i.e., ensino não superior), por se tratarem de cursos superiores politécnicos;
- g) Os cursos superiores politécnicos inserem-se nas atribuições municipais, o consultor reconsiderou a possibilidade dessas atribuições serem prosseguidas por um protocolo celebrado





CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

directamente entre o Município e o Instituto Politécnico do Porto, dando sem efeito o parecer datado de 11/01/2019, substituindo-o integralmente pelo parecer anexo.

Assim,

PROPÕE-SE QUE:

a) Nos termos das disposições combinadas dos arts. 165º, 169º e 171º, todos do CPA, que a **Câmara Municipal delibere submeter à apreciação da Assembleia Municipal a revogação expressa, com efeitos retroativos à data de 27 de setembro de 2019**, da sua deliberação tomada em sessão de 27 de setembro de 2019 que aprovou a minuta do contrato programa de cedência de espaço a celebrar com a "EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M." (conforme proposta da Câmara Municipal);

b) Na sequência do disposto na alínea anterior, a **Câmara Municipal delibere submeter à apreciação da Assembleia Municipal a resolução do Contrato Programa de Cedência de Espaço celebrado no dia 30 de setembro 2019** entre o Município de Felgueiras e a "EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M." (com base na alínea c) do nº 1 da cláusula 6ª);

c) No exercício das competências que lhe são conferidas pelas alíneas o), r), u) e ff), todos do nº 1 do art.º 33.º, do Anexo I da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, a **Câmara Municipal delibere aprovar a minuta do Protocolo de Colaboração** a celebrar com o Instituto Politécnico do Porto, que instrui a presente proposta e desta é parte integrante.

ANEXO: Parecer Jurídico, Contrato Programa celebrado com "EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M." e minuta do Protocolo de Colaboração.

Felgueiras, 14 de Outubro de 2019.

O Presidente da Câmara Municipal,

Nuno Fonseca



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

Cursos Técnicos Superiores Profissionais (CTeSP) em Felgueiras

PARECER 2 – Revisão do Parecer de 11 de janeiro de 2019

NOTA DA REVISÃO:

A *revisão* do Parecer de janeiro de 2019, relativo à oferta de formação superior em Felgueiras, nomeadamente dos dois cursos técnicos superiores profissionais (Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis e Gestão de PME's) que vinham sendo ministrados, nos termos do Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de Março, pelo *Instituto Politécnico do Porto* (em concreto, pela ESTG), revelou-se, entretanto, necessária, face à alteração dos pressupostos que inicialmente nos haviam sido comunicados, a novos dados que nos foram fornecidos e à necessidade de correção de um “lapso”, que obnubilou a análise então efetuada, pelo que se considera aquela versão inicial substituída integralmente pela presente, dando-se sem efeito aquele primeiro parecer.

Não são alterações substanciais, como se perceberá, pelo que se segue a mesma sistematização e os dois caminhos então apontados, mas são suficientes para, a final, sugerirmos uma solução mais simples e que envolve, apenas, o Município e o Instituto Politécnico do Porto, como se explicará.

Alteração de alguns “pressupostos” anteriores

Se se permite, identificaremos já os pressupostos que foram alterados, obrigando à revisão referida e a dar à luz esta versão do Parecer:

- A.** O Protocolo celebrado entre o IPP e a EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M., onde constava, precisamente, a obrigação desta empresa municipal facultar ao Instituto Politécnico as instalações



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

e todas as condições para que este pudesse em cada ano letivo respetivo ministrar a formação superior em causa, deixou de vigorar.

Ora, como expressamente consta do parecer do dia 11 de janeiro de 2019, a pretensão do Município de arrendar um imóvel (comercial) para “ceder as salas” ao ESTG/IPP, de forma a permitir a continuidade da lecionação em Felgueiras dos dois cursos técnicos superiores profissionais, passava pela EPF precisamente para esta honrar as obrigações assumidas naquele Protocolo, pelo que esse pressuposto já não existe.

- B.** Na concretização das ideias que plasmamos na versão inicial daquele Parecer e na preparação pelos Serviços Camarários de toda a documentação e contratualização necessária para o efeito, designadamente várias minutas, propostas e contrato-programa, levantaram-se pertinentes questões, não apenas relacionadas com a (desnecessária) complexidade, mas sobretudo com a assunção das despesas (rendas e demais despesas do locado) relacionadas com a “cedência” do imóvel para facultar ao IPP as condições indispensáveis para a lecionação e funcionamento dos respetivos Cursos.

Ora, conforme identificamos na versão inicial do Parecer (e aqui se mantém), o Protocolo previa expressamente estas questões, pelo que pretende-se manter as “mesmas” condições nele então definidas; ou seja, que as despesas inerentes ao funcionamento e à manutenção do Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional (CATeSP), designadamente água, energia elétrica, limpeza, internet e um elemento humano no mesmo (rececionista), continuem a ser asseguradas pelo “interessado” (seja o Município seja a EPF), como decorria do Protocolo, devendo manter-se a obrigação do IPP assegurar os demais encargos, designadamente com o pessoal docente, técnico e administrativo, bem como com



materiais e todos os consumíveis necessários ao funcionamento dos equipamentos.

Esta questão levantou alguma discussão interna na Câmara Municipal, pois a alteração do figurino (com a necessidade do Município arrendar o imóvel para este fim de “ensino superior politécnico”) recomendaria não ser a EPF a assumir aqueles custos, até pelo “cuidado” identificado na versão inicial do parecer, que tem a ver com a obrigação de manutenção do equilíbrio de contas das empresas municipais, sob pena de o município ter de realizar as respetivas transferências financeiras, em cumprimento do disposto no artigo 40.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJSEL), a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

O fim do Protocolo levantou, portanto, um novo dado que é preciso equacionar.

- C. E a propósito da EPF, empresa municipal, a sua estrutura acionista também foi alterada, passando a mesma a ser detida a 100% pelo Município de Felgueiras, o que, apesar de já perspectiva à data do “parecer inicial”, igualmente constitui um novo dado que é preciso equacionar.
- D. Por fim, e por tudo isto, tornou-se necessário rever uma cautela, uma precaução que identificamos na versão inicial e que, então, nos levou, provavelmente, a um excesso de prudência, obnubilando a análise correta e, agora, essencial para definirmos uma solução mais simples, que permita operacionalizar a prossecução do interesse público municipal, em parceria com quem legalmente pode exercer e ministrar estes cursos que integram o âmbito *do ensino superior*, o que não acontece com a EPF (nem com o Município).

De facto, como expressamente alerta o legislador do Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de Março, este diploma “*procede à criação de um novo tipo de **formação superior** curta não conferente de grau, os*

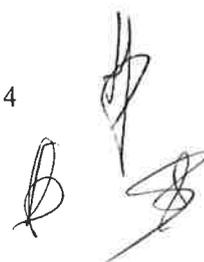


Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

*cursos técnicos superiores profissionais. Estes ciclos de estudos serão ministrados no **âmbito do ensino superior politécnico** ...*

*Esta iniciativa visa introduzir, **no âmbito do ensino superior**, uma oferta educativa de natureza profissional situada no nível 5 do Quadro Europeu de Qualificações para a Aprendizagem ao Longo da Vida, ... em que se prevê a existência de ciclos de estudos curtos ligados ao primeiro ciclo de estudos (licenciatura)...”.*

Assim, a prudência revelada na versão inicial do parecer, relacionada com o princípio geral de que “*As atividades a cargo das empresas locais ou das entidades participadas não podem ser prosseguidas pelas entidades públicas participantes na pendência da respetiva externalização e na sua exata medida*” (n.º 2 do artigo 6.º do RJAE), é manifestamente excessiva, pois como acabamos de constatar não é a mera *formação profissional*, no âmbito do ensino não superior (“*cursos profissionais e cursos de natureza profissionalizante*”, que constituem o objeto social da EPF, E.M.) que aqui está em causa, mas antes, e apenas, o *ensino superior politécnico* e a *lecionação de cursos técnicos superiores profissionais*, pelo que, não obstante estarmos no âmbito de uma oferta educativa de natureza profissional, extravasa claramente a *exata medida* das atividades externalizadas pelo Município na EPF. Recorde-se que, no âmbito das atribuições municipais nos domínios da *educação, ensino e formação profissional* e da *promoção do desenvolvimento* [als. d) e m) do n.º 2 do artigo 23.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013], é atribuída à câmara municipal apenas a competência para promover a oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior [alínea u) do n.º1 do artigo 33.º daquela Lei], pelo que a externalização para a EPF nesta matéria nada tem a ver com o ensino superior (politécnico), o que significa que os CTeSP jamais poderiam estar no âmbito do Município ou da EPF.



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

Desta forma, clarificando o que dissemos na versão inicial, aquele princípio geral do n.º 2 do artigo 6.º do RJAEL estará, sempre, *in casu* respeitado, não se justificando o excesso de prudência revelado na versão inicial do parecer.

Delimitação do objeto do Parecer

Foi solicitado pela Câmara Municipal de Felgueiras um parecer sobre a legalidade e forma jurídica da pretensão municipal de arrendar um imóvel (comercial) para “ceder as salas” ao ESTG/IPP (Instituto Politécnico do Porto), com o objetivo de (continuar a) reforçar e alargar a oferta formativa de ensino superior na região e, conforme foi acontecendo até então, permitir que aquela instituição do ensino superior politécnico continue a ministrar em Felgueiras os dois cursos técnicos superiores profissionais (Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis e Gestão de PME’s), criados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de Março, e que, até ao presente, funcionavam em instalações da empresa municipal EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M..

Esta pretensão municipal justifica-se pela necessidade de encontrar um novo espaço para o efeito, porquanto o Executivo anterior do Município de Felgueiras doou o imóvel anteriormente cedido à EPF à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Felgueiras, conforme escritura pública de 8 de setembro de 2017 (extraída do livro de notas para escrituras diversas n.º 31-A, de fls. 11 a fls. 12 verso, do Cartório Notarial de Maria Guadalupe Queirós Gonçalves da Cunha), o que criou a nova necessidade aqui em análise, a qual, como dissemos *supra*, tem presentemente uma série de pressupostos e premissas que nos obriga a reformular ligeiramente o parecer anteriormente emitido (que se mantém no seu cerne), desde logo, o facto de o anterior Protocolo celebrado entre a EPF e o IPP ter deixado de vigorar.

NOSSO PARECER

A questão de nos é colocada tem alguma complexidade, dado os contornos que a prossecução do interesse público local em causa revela, o que obrigou a uma análise bastante extensa, transversal e, por vezes, também ela complexa, conjugando a legislação específica que rege os municípios, as empresas locais e as instituições de ensino politécnico.

Contudo, para que o presente parecer não se revele, ele próprio, extenso e complexo, aqui trazemos apenas o trajeto cognitivo e suas conclusões, de modo a que ele seja mais “prático” do que uma “tese teórica” sobre o tema...

Começamos pelos factos e premissas de base, parcialmente clarificadas *supra* (e que, algumas, reclamaram a necessidade de alterar a versão inicial deste parecer), que enquadram todo o raciocínio que foi feito e que aqui se deixa resumidamente *transcrito*.

I. Premissas de base

A matéria de facto e jurídica que a nossa análise envolveu foi, na verdade, muito abrangente, abarcando a realidade de várias pessoas coletivas, umas públicas (Município e IPP), outras privadas (como a EPF, nos termos do n.º 4 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012)¹, a saber [Nota: o cenário

¹ Registe-se que entendemos em **Empresas Municipais, S.A.** (“S.” de **Sociedades**, “A.” de **Anómalas**) e a **aplicação do CIRE**, que este tipo de empresas tem uma regime híbrido, de direito administrativo privado, como lhe chama FREITAS DO AMARAL [Curso de Direito Administrativo, Vol. I (2.ª Ed. 1994), págs. 142 e 143] ou direito privado publicizado, como lhe chama PAULO OTERO, *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica*, Coimbra Editora, págs. 272 e segs e *Legalidade e Administração Pública – O sentido da vinculação da Administração à Juridicidade*, Almedina 2003, pág. 798 e 799], pelo que estamos a falar, não de “verdadeiras” sociedades comerciais, mas antes de *sociedades anómalas*, expressão de SABINO CASSESE (em *Istituzioni di Diritto Amministrativo, Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. I, 2004, pág. 98; igualmente, BRUNO MEOLI/LUCA EGIZIANO, em *Le Società Pubbliche*, págs. 489 e segs.), bem elucidativa quanto ao “desenho” deste tipo de empresas.

inicial que foi dissecado no parecer de janeiro de 2019, foi entretanto alterado, como já deixamos expresso, pelo que, **atualmente, a nossa análise tem presente estas premissas fundamentais**]:

- a) A EPF é proprietária da Escola Profissional de Felgueiras;
- b) A EPF é uma empresa municipal, sendo o Município presentemente o seu acionista único (100% do capital social);
- c) A EPF está sujeita à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto²;
- d) Nos termos do artigo 40.º desta Lei “*As empresas locais devem apresentar resultados anuais equilibrados*” (n.º 1);
- e) Nos termos do n.º 2 daquele normativo, *no caso de o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar os resultados do exercício em causa.*
- f) As entidades públicas participantes não podem conceder empréstimos às empresas locais (cfr. artigo 41.º, n.º 3 da Lei n.º 50/2012).
- g) As entidades públicas participantes não podem conceder às empresas locais quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital (cfr. n.º 1 do artigo 36.º daquela lei).
- h) A contratação respeitante à adjudicação de aquisições de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas não pode originar a transferência de quaisquer quantias, pelas entidades públicas participantes, para além das devidas pela prestação contratual das empresas locais a preços de mercado (n.º 2 do artigo 36.º).
- i) A EPF tem por objeto a criação e exploração de uma escola profissional destinada a ministrar cursos profissionais e cursos de

² **NOTA:** os artigos 20.º, 32.º, 41.º, 62.º e 67.º da Lei n.º 50/2012 foram alterados pelo artigo 305.º da Lei do Orçamento de Estado para 2019, Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.



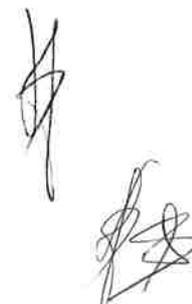
- natureza profissionalizante, podendo exercer outras atividades complementares necessárias ou convenientes à prossecução do seu objeto (artigo 4.º dos Estatutos);
- j)** As atividades a cargo da EPF não podem ser prosseguidas pelo Município na pendência da respetiva externalização e na sua exata medida (n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 50/2012);
 - k)** Os *cursos técnicos superiores profissionais* que se pretende sejam ministrados em Felgueiras, resultam do Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de Março, que procedeu “à criação de um novo tipo de formação superior curta não conferente de grau” que legalmente terão de ser “ *ministrados no âmbito do ensino superior politécnico* ”
 - l)** Assim, esses cursos (CTeSP) não podem legalmente ser “atividade a cargo da EPF”, cujo objeto social se resume à mera *formação profissional (“cursos profissionais e cursos de natureza profissionalizante”)*.
 - m)** O Município tem como atribuição central a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, dispondo de atribuições nos domínios da educação e ensino e da promoção do desenvolvimento.
 - n)** Atenta a realidade económica, social e demográfica do concelho, o Município entende ser fundamental usufruir do *ensino superior politécnico* e da lecionação dos cursos técnicos superiores profissionais, nomeadamente dos dois cursos que veem sendo ministrados pelo IPP.
 - o)** O IPP é uma instituição pública de Ensino Superior Politécnico (cfr. artigo 1.º dos Estatutos);
 - p)** O IPP, em termos de natureza jurídica, é uma pessoa coletiva de direito público dotada de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar (cfr. artigo 3.º dos Estatutos);

- q)** O IPP (e suas Escolas, quando dotadas de autonomia financeira) pode em conjunto com outras entidades criar, fazer parte de, ou incorporar no seu âmbito, entidades subsidiárias de direito privado, como fundações, associações e sociedades, destinadas a coadjuva-los no estrito desempenho das suas atribuições, melhor definidas no artigo 2.º dos Estatutos [cfr. alínea a) do artigo 5.º dos Estatutos];
- r)** O IPP (e suas Escolas, quando dotadas de autonomia financeira) pode delegar nas entidades referidas na alínea anterior a execução de tarefas, incluindo a realização de cursos não conferentes de grau, mediante protocolo que defina claramente os termos da delegação, sem prejuízo da sua responsabilidade e superintendência científica e pedagógica [cfr. alínea a) do artigo 5.º dos Estatutos];
- s)** O IPP (e suas Escolas) pode estabelecer entre si ou com instituições acordos de associação ou de cooperação para o incentivo à mobilidade de estudantes e de docentes e para a prossecução de parcerias e projetos comuns, incluindo programas de graus conjuntos ou a partilha de recursos ou de equipamentos [cfr. alínea a) do artigo 6.º dos Estatutos];
- t)** O IPP (e suas Escolas) pode celebrar convênio, protocolos, contratos e outros acordos com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras [cfr. alínea b) do artigo 6.º dos Estatutos];
- u)** O Protocolo celebrado entre o IPP e a EPF, ao abrigo do qual vinham sendo ministrados os CTeSP, deixou entretanto de vigorar.
- v)** Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações (n.º 1 do artigo 23.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013);
- w)** Os Municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos domínios da *educação, ensino e formação profissional*, bem como

da *promoção do desenvolvimento* [alíneas d) e m) do n.º 2 do artigo 23.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013];

- x)** Compete à Câmara Municipal, nos termos do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, designadamente:
- a. Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos [alínea o) do n.º 1];
 - b. Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central [alínea r) do n.º 1];
 - c. Promover a oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior, e apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças [alínea u) do n.º 1];
 - d. Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal [alínea ff) do n.º 1];
- y)** As competências das alíneas o) e u) do n.º 1 do artigo 33.º acabadas de referir não são delegáveis no presidente da câmara municipal (cfr. n.º 1 do artigo 34.º do Anexo I à Lei n.º 73/2013).

Como se percebe, constam aqui **premissas e dados “novos”**, que influenciaram a nossa “nova” análise (cujo cerne se mantém, no entanto) e, sobretudo, levam, a final, a uma solução mais simples e bilateral.



II. Aplicação do Código dos Contratos Públicos

Efetivamente, a relação **tripartida** inicialmente pretendida (arrendamento pelo *Município*, “cedência” à *EPF* e, por sua vez, “cedência” ao *IPP*), para manter e honrar os compromissos resultantes do Protocolo celebrado entre a Empresa Municipal e aquele Instituto Politécnico, **foi ultrapassada**, pela cessação de vigência do mesmo. Assim, a relação pode ser, apenas, **bi-partida** (Município – IPP)...

Portanto, mantendo-se a necessidade pública identificada pelo Município e, para a sua prossecução, o arrendamento de imóvel onde possa ser ministrado o ensino superior em causa, permanece necessário, como ponto de partida, perceber se a relação contratual a estabelecer se enquadra nas regras do Código dos Contratos Públicos (CCP), na sua redação atual.

E, desde logo, a primeira evidência que se constata, é que o CCP exclui expressamente a sua aplicação a *contratos de arrendamento de imóveis ou contratos similares*, na alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º (“Contratos Excluídos”).

Por conseguinte, a eventual celebração do contrato de arrendamento, seja por qualquer das entidades adjudicantes aqui em causa, está excluída do âmbito de aplicação do CCP.

Contudo,

A sua aplicação ao caso em análise pode não se encontrar afastada, porquanto é intenção do Município “ceder” (a que título jurídico, se verá *infra*) o imóvel arrendado (locado) a uma entidade terceira (seja a EPF seja ao IPP). Estará, neste segmento, em causa a atribuição de uma vantagem ou benefício a terceiro...

Ora,



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 1.º do Código, este é igualmente aplicável, com as necessárias adaptações, aos procedimentos destinados à **atribuição unilateral**, pelas entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º, **de quaisquer vantagens ou benefícios**, através de ato administrativo ou equiparado, em substituição da celebração de um contrato público. Portanto, o âmbito de aplicação objetivo do CCP abrange, ainda, o ato administrativo substitutivo de contrato administrativo; como refere PEDRO GONÇALVES, “*submetem-se aos procedimentos da Parte II do CCP os atos administrativos (ou atos equiparados) que, em termos práticos, substituam contratos de procura pública com interesse concorrencial*” (Direito dos Contratos Públicos, 2.ª Edição, Vol. I, p. 209); ou seja, a identificação dos atos administrativos a que se pretende ver aplicado o CCP pressupõe a prévia delimitação do conceito de contrato público submetido à mesma Parte II. Significa isto, assim, que a formação do ato administrativo que substitui um contrato será regulada pela Parte II do CCP **se e quando** o contrato público que aquele substitui estivesse sujeito. Já os *contratos* cujo objeto principal consista na atribuição de subsídios ou de subvenções de qualquer natureza estão excluídos da aplicação da Parte II do CCP, conforme expressamente se consagra na alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º.

Por isso, em certas circunstâncias, a atribuição de uma vantagem ou benefício pode estar sujeita à aplicação das regras procedimentais (e, atendendo ao princípio da tipicidade dos procedimentos adjudicatórios, aos procedimentos) definidas no CCP, desde que o respetivo ato substitua a celebração de um contrato público.

Parece não ser o presente caso em análise, que assim se encontrará excluído da aplicação das regras procedimentais do CCP.

Acresce que,

Na equação relativa à aplicação (ou não) do CCP, entra igualmente o vertido no artigo 5.º-A, atenta a pretensão municipal de “ceder” o locado

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

a uma outra entidade adjudicante: à EPF, num (aparente) *in house vertical*, previsto no n.º 1 daquele normativo; ou ao IPP, num *in house horizontal*, previsto no seu n.º 5.

Nestes casos, verificados os respetivos requisitos, o(s) respetivo(s) contrato(s) está(ão) excluído(s) da aplicação da Parte II do CCP.

(Nota: retira-se da presente versão do parecer a análise anterior à exceção “*in house*” que exigia que a entidade privada controlada não tivesse participação direta de capital privado, pois entretanto a EPF passou a ser detida totalmente pelo Município)

Conclusão:

Tendo em conta este âmbito de aplicação do CCP, os caminhos que aqui se definirão excluem essa sua aplicação.

III. Celebração de contrato de arrendamento

Estatui o artigo 200.º do CPA (ver o que sublinhamos em anotação a este artigo em *Novo Código do Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência*, Porto Editora, 2.ª Edição) que “Os órgãos da Administração Pública podem celebrar contratos administrativos, sujeitos a um regime substantivo de direito administrativo, ou contratos submetidos a um regime de direito privado.”

Naturalmente que esta autonomia contratual (anteriormente consagrada quanto aos contratos administrativos no artigo 179.º do “primitivo” CPA e, hoje, no artigo 278.º do CCP) abrange, portanto, a celebração de contratos de direito privado, sendo certo que, como sublinhamos na obra acima referida, “Deixa-se clara a aplicabilidade da regra do n.º 3 do artigo 2.º [do CPA], prevendo-se a incidência, sobre os órgãos da Administração

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

Pública, no âmbito dos contratos sujeitos a um regime de direito privado, das disposições do Código do Procedimento Administrativo que concretizam preceitos constitucionais e dos princípios gerais da atividade administrativa.”, ou seja, a estes contratos (sujeitos a um regime de direito privado) aplicam-se sempre (aos órgãos da Administração Pública) as disposições do CPA que concretizam preceitos constitucionais e os princípios gerais da atividade administrativa (cfr. artigo 202.º, n.º 2 do CPA).

Significa, portanto, na nossa modesta opinião, que, **na prossecução do interesse público e no âmbito das suas atribuições**, o Município pode celebrar contrato de arrendamento, devendo, obviamente, justificar e fundamentar a sua celebração, designadamente à luz das atribuições e interesses públicos municipais em causa e dos princípios da atividade administrativa consagrados nos artigos 3.º e seguintes do CPA.

Conclusão:

Tendo necessidade do locado, para efeitos da prossecução do interesse público municipal e no âmbito das respetivas atribuições, o Município pode celebrar contrato de arrendamento, que, como vimos, está excluído do âmbito de aplicação do CCP.

IV. Prossecução do Interesse Público e âmbito de atribuições, no presente caso

Mas “descendo”, agora, ao caso concreto, necessário se torna identificar a prossecução do interesse público em causa e respetivas atribuições.



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

O Município de Felgueiras, localizado na parte superior do Vale do Sousa, abrange cerca de 116 Km², repartidos por 20 freguesias. É limitado a Norte por Fafe e Guimarães, a Sul por Lousada e Amarante, a Poente por Vizela e a Nascente por Celorico de Basto.

A cidade de Felgueiras dista do Porto 53 Km, de Braga 39 km, de Celorico de Basto 30 Km, de Guimarães 17 Km, de Amarante 18 Km, de Lousada 14 Km, de Fafe 13 Km e de Vizela 12 Km.

Com 58 065 habitantes (censos 2011) é um dos concelhos com a população mais jovem do país, o que obriga a ter, até para fixação de população e atração (incentivo à mobilidade de não residentes para Felgueiras), uma oferta formativa abrangente, diversificada, diferenciadora, nomeadamente que permita um aumento seguro do número de qualificações superiores, designadamente em interação com as empresas e associações empresariais da região.

Conforme já referido *supra*, os Municípios dispõem, precisamente, de atribuições nos domínios da *educação, ensino e formação profissional*, bem como da *promoção do desenvolvimento* [alíneas d) e m) do n.º 2 do artigo 23.º do Anexo I à Lei n.º 73/2013], sendo evidente que municípios do interior, mas próximos de grandes centros urbanos, têm necessariamente de apresentar nestas áreas ofertas de ensino e formação adequadas e apelativas, sob pena de perda de população e, pior ainda, de população jovem, que facilmente rumará para aqueles centros. E tal implica alargar a oferta ao **ensino superior**, o que, como vimos, não sendo competência da câmara municipal, não deixa de ser um desiderato essencial para o desenvolvimento e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações e do município, pelo que, no caso de Felgueiras, a aposta nos *cursos técnicos superiores profissionais* é crucial. Aliás, perante o problema demográfico nacional, a política de educação do Município tem-se revelado um fator de atração e de fixação de



população jovem, ao ponto de, como já referimos, ser um dos concelhos com população mais jovem.

Desde 2006 que Felgueiras possui Carta Educativa (alterada em 2017), onde expressamente se regista a evolução da estrutura etária da população e se percebe bem a importância nesta aposta educacional e formativa... Também ao nível do ensino profissional a aposta do Município, com a sua EPF, tem-se revelado profícua. E nos últimos anos, no âmbito do **ensino superior**, num tipo de formação curta e não conferente de grau, que o Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março, veio permitir, o concelho tem igualmente assumido especial destaque, com os *cursos técnicos superiores profissionais* lecionados pelo IPP, que o Município pretende manter.

Assim, contrariando uma tendência “normal” do Interior, Felgueiras registou, nos últimos quatro recenseamentos gerais da população (1981, 1991, 2001 e 2011), um “*crescimento da população residente a nível concelhio*”, conforme se afirma naquela Carta Educativa revista, sendo uma região fortemente industrializada, com um tecido empresarial composto, essencialmente, por pequenas e médias empresas, com omnipresença do *cluster* do calçado, pelo que é absolutamente determinante para o futuro do concelho e sua população a existência de uma oferta formativa abrangente, de uma formação profissional permanente, de uma interação entre o ensino superior e profissional com o tecido empresarial, etc., pelo que, sem mais delongas, é absolutamente inquestionável o interesse municipal na instituição e manutenção dos cursos técnicos superiores profissionais, nos termos do Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de Março.

Nestes termos, a ligação do Município, de forma direta ou através da sua EPF, ao IPP, que nos últimos anos assegurou em especial os cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME's, é um desígnio fundamental para



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

a prossecução do interesse público local, no âmbito daquelas atribuições municipais.

Desta forma,

Porque compete à Câmara Municipal, nos termos do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 73/2013, designadamente:

- a. Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos [alínea o) do n.º 1];
- b. Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com entidades da administração central [alínea r) do n.º 1];
- c. Promover a oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior, e apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças [alínea u) do n.º 1];
- d. Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal [alínea ff) do n.º 1];

Julgamos absolutamente justificada e dentro do campo competencial dos órgãos autárquicos a pretensão do Município.

Porém, neste “caminho” é necessário ter em conta que (1) o Município constituiu uma empresa municipal para a criação e exploração de uma **escola profissional** destinada a ministrar cursos profissionais e cursos de natureza profissionalizante, podendo exercer outras atividades

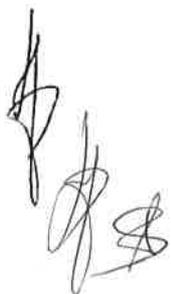
complementares necessárias ou convenientes à prossecução do seu objeto, nomeadamente atividades ou eventos, quer em parceria, quer de modo próprio, que estejam ligados aos cursos que ministra ou que de maneira direta ou indireta responda às necessidades dos *stakeholders* (artigo 4.º dos Estatutos), tudo, naturalmente, **no âmbito do ensino não superior**; e que (2), as atividades a cargo das empresas locais ou das entidades participadas não podem ser prosseguidas pelas entidades públicas participantes na pendência da respetiva externalização e na sua exata medida, conforme expressamente dispõe o n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 50/2012.

O que significa que o Município não poderá prosseguir as atividades identificadas naquele artigo 4.º dos Estatutos da EPF, pois optou por o fazer através desta empresa municipal, o que não se confunde, nem com a faculdade, aliás prevista na lei e nos Estatutos da EPF (cfr. artigo 13.º), de a Câmara Municipal de Felgueiras definir as orientações estratégicas da empresa, nem, na nossa modesta opinião, com o caso vertente e em análise, desde que ressalvados certos cuidados que identificaremos.

Como escrevemos já3, estas orientações estratégicas definem os objetivos a prosseguir pela EM tendo em vista a promoção do desenvolvimento local e regional ou a forma de prossecução dos serviços de interesse geral, contendo metas quantificadas e contemplando a celebração de contratos entre as entidades públicas participantes e as empresas locais. Por sua vez, a gestão das empresas locais deve articular-se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local ou regional e assegurar a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro4.

³ Em *Empresas Municipais...*, cit.

⁴ Cfr. artigo 32.º



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

Uma vez mais, a ligação insofismável às atribuições municipais e prossecução do interesse público, própria do “adn” destas empresas, o que justifica a possibilidade da câmara municipal, no caso das empresas municipais, ter o poder-dever de emitir orientações estratégicas, nos termos do artigo 37.º.

O legislador manteve nesta “nova” lei de 2012, do setor empresarial local, portanto, estes mecanismos da supremacia jurídica dos municípios sobre as suas empresas, o que lhes possibilita orientar a empresa através de verdadeiras “*diretrizes concretas ligadas à realização de objetivos definidos e metas quantificadas, com parâmetros mensuráveis*”⁵.

A empresa municipal é, assim, uma extensão do município⁶, constitui uma *longa manus* do município⁷, o que se revela claramente no seu regime jurídico *sui generis*, nomeadamente nos condicionamentos da capacidade de exercício (matérias em que depende da vontade dos municípios) e da coincidência do “interesse social” com o interesse público que justificou a criação da empresa, permitindo-se (melhor, exigindo-se), portanto, que o município decreta orientações estratégicas que devem refletir-se nas orientações anuais definidas em assembleia geral e nos contratos de gestão a celebrar com os gestores (conforme n.º 4 do artigo 37.º).

Contudo,

E clarificando o que escrevemos na versão inicial deste parecer, aqui não estará em causa a atividade ou o objeto social da EPF, pelo que **não cremos que o Município**, na prossecução das suas atribuições, ao

⁵ Usamos novamente as palavras de PEDRO GONÇALVES (*Regime Jurídico...*, cit., pág. 193), dado o paralelismo da disposição atual do artigo 37.º da Lei n.º 50/2012, com a disposição do artigo 16.º da Lei n.º 53-F/2006.

⁶ Adaptando a frase de FREITAS DO AMARAL sobre as empresas públicas estatais, diremos que *as empresas municipais (sociedades anónimas unipessoais) não são o Município, mas completam o Município respetivo; fazem com ele um conjunto...* (*Curso de Direito Administrativo*, cit., Vol I, pág. 358).

⁷ Basta lembrar as *restrições da capacidade jurídica* destas empresas quando comparadas com as sociedades comerciais, face à necessidade de se conter dentro das atribuições municipais...

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

definir o interesse de instituir e manter no concelho a lecionação destes *cursos técnicos superiores profissionais* ao abrigo do Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março, beneficiando da capacidade de formação existente no IPP, como instituição do ensino superior legalmente habilitada para o efeito, **esteja a “imiscuir-se” na atividade da EPF** (recorde-se o princípio geral do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 50/2012), mas antes a estabelecer, em termos municipais, uma estratégica fundamental nas áreas do ensino, educação, cultura e formação profissional, **no âmbito do ensino superior**.

Como deixamos já expresso *supra*, e que aqui se dá por reproduzido, o legislador do Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de Março, criou “*um novo tipo de formação superior curta não conferente de grau, os cursos técnicos superiores profissionais*” que terão de ser ministrados **no âmbito do ensino superior politécnico**, pelo que de forma alguma se coloca em equação aquele princípio geral da Lei n.º 50/2012.

Conclusão:

Pode a Câmara Municipal, perante a ausência de património do domínio municipal, arrendar um imóvel para nele se instalarem aqueles dois cursos técnicos superiores profissionais, a lecionar nas respetivas instalações pelo IPP, e o Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional.

V. Preços de mercado

Deve, porém, ter-se em devida nota que a renda a pagar deve estar justificadamente dentro dos “preços de mercado”, sob pena de violação de princípios fundamentais do regime financeiro autárquico.

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

Refira-se que todo o quadro financeiro das autarquias está sujeito a um regime normativo próprio, a *designada Lei das Finanças locais*, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, mas integrado no sistema orçamental e financeiro mais amplo que vincula o Estado (Lei de Enquadramento Orçamental, Leis do Orçamento, leis de execução orçamental), que regula a dimensão das receitas e despesas que conforma a vida financeira das autarquias.

Nos exercícios orçamentais e financeiros autárquicos, os poderes de se ordenarem e processarem despesa **encontram-se vinculado** e balizado por regras e princípios jurídicos incontornáveis, legalmente tipificados (artigos 3.º a 11.º da Lei das Finanças Locais) e sujeitos a um regime sancionatório claro.

Assim, nos termos do artigo 4.º, **são nulas** as deliberações de qualquer órgão dos Municípios e Freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.

No que respeita às despesas deve sublinhar-se que o orçamento das entidades do sector local, incluindo naturalmente os Municípios, tem que prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas e deve compreender todas as receitas e todas as despesas de todos os seus órgãos e serviços, bem como os orçamentos das entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou a presunção de controlo, nos termos dos artigos 40.º (os artigos 41.º e 42.º foram revogados pelo artigo 5.º da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, que altera a *Lei das Finanças Locais*).

Por isso a assunção de despesas por parte de Municípios, decorre necessariamente dos seus poderes e competências legais estabelecidos na Lei, concretamente na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Deve, ainda, sublinhar-se que, no âmbito do controlo da despesa pública, concretamente no domínio autárquico, importa referir que “a autonomia



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

financeira dos entes locais compreende os poderes de ordenar e de processar as despesas legalmente autorizadas” (assim, JOAQUIM FREITAS ROCHA, *Direito Financeiro Local*, Coimbra Editora, 2014, p. 154), respeitando o princípio da tipicidade das despesas, os princípios da boa gestão, o princípio da proibição de consignação de despesas, publicidade, transparência e as demais regras e princípios orçamentais, a que se refere o artigo 3.º n.º 2 da Lei das Finanças Locais.

E sobre esta dimensão normativa essencial ao rigor das contas públicas, ainda que autárquicas, deve sublinhar-se as vinculações que decorrem da exigência de cabimentação, compromissos e processamentos formais adequados a que se refere a *Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro* (LCPA) e o artigo 7.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho.

Não pode deixar de lembrar-se que há *responsabilidade financeira*, nos termos legais, realçando-se, aqui, que a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, introduziu na Lei das Finanças Locais o artigo 80.º-A (“responsabilidade financeira”), que estabelece o seguinte:

1 — Nas autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ou-vido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente.

2 — A responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

È, portanto, fundamental, que a despesa que aqui está em causa (nomeadamente o pagamento da renda e condomínios) se “limite” ao

⁸ Vimos já que se pretende, também, como decorria do Protocolo de Colaboração que deixou de estar em vigor, que as demais despesas inerentes ao funcionamento e à manutenção do Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional, designadamente água, energia elétrica, limpeza, internet e um elemento

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

necessário e ao “preço de mercado” para arrendamentos do mesmo tipo, pois, como tem sublinhado permanentemente o Tribunal de Contas, no domínio do exercício de poderes discricionários a Administração tem de agir sempre com vista à satisfação do interesse público, o que passa, entre o mais, por uma atuação conforme ao princípio da proporcionalidade (Acórdão n.º 4/2011). Este princípio compreende, em primeiro lugar, a congruência, adequação e idoneidade do meio ou da medida para lograr o fim proposto (princípio da proporcionalidade em sentido amplo), e, em segundo lugar, a proibição do excesso (princípio da proporcionalidade em sentido estrito).

Recorde-se que em termos financeiros, a elaboração de uma proposta para realizar uma determinada despesa, na fase do cabimento, implica, por natureza e no mínimo, a indicação de factos que permitam **integrar aquela despesa na prossecução de um fim específico inerente às autarquias locais** (interesse público local), que o mesmo é dizer que permita integrar a decisão a esta respeitante **nas atribuições das autarquias locais e na competência dos seus órgãos, a que deverá acrescer uma justificação, também factual, em termos da sua eficácia técnica, eficiência e economia.**

Como noutro Acórdão (acórdão n.º 15/2014) expressou o Tribunal de Contas, na zona da discricionariedade, a atividade administrativa e financeira é funcional e materialmente jurídica: visa a aplicação do direito ao caso concreto, na procura da melhor solução orientada pelo fim da norma - o interesse público específico - e deve ser regulada por uma racionalidade jurídica e financeira, em obediência aos princípios constitucionais de que são exemplos os da igualdade, proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, bem como os princípios financeiros da economia, eficiência e eficácia, princípios esses que funcionam como

humano no mesmo (reccionista), continuem a ser asseguradas pelo “interessado” (seja o Município seja a EPF).

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

limites internos do exercício de poderes discricionários por parte da Administração Financeira do Estado, não relevando no domínio da atividade estritamente vinculada.

Conclusão:

Em termos financeiros, deve demonstrar-se a necessidade do arrendamento e a sua despesa “restringir-se” aos “preços de mercado”, que devem, assim, estar demonstrados.

VI. Caminhos possíveis

Posto isto, cumpre analisar os caminhos possíveis para o arrendamento e colocação do locado ao serviço do interesse público específico ora em causa, introduzindo-se aqui algumas alterações relativamente à versão inicial do parecer, para o que se chama especial atenção.

a. Arrendamento pela Câmara Municipal

Vimos já que, justificando-se (em termos de interesse público e de boa administração⁹), o Município pode arrendar o imóvel em questão, a “preços de mercado”.

No entanto, o arrendamento não visa uma “utilização pessoal” do locado, tendo-se inicialmente pensado, quando em causa estava a manutenção

⁹ Como referimos noutro lugar, a Administração Pública, pela sua razão de ser e pela melhor prossecução do interesse público, está sempre sob os holofotes da eficiência e eficácia, pelo que a fundamentação da sua atividade passe sempre por estes “juízos” (aliados à proporcionalidade); ver CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código do Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência*, Porto Editora, 2.ª Edição, anotação ao artigo 5.º.

e cumprimento do Protocolo celebrado ente a EPF e o IPP, a “cedência” à EPF, para que esta sua empresa municipal pudesse cumprir as obrigações decorrentes do Protocolo celebrado com o IPP), o que deixou de ter peso porquanto o Protocolo deixou de estar vigente (**Nota:** recorde-se que este foi um dos pressupostos entretanto alterados e que obrigou a uma re-análise da situação e à revisão do Parecer, que aqui se concretiza). Assim, a segunda equação então colocada, fará agora mais sentido, que é a cedência diretamente ao IPP, como veremos.

Porém, como se disse na versão inicial, qualquer destes caminhos poderá levantar problemas.

- Desde logo, **quanto à EPF**, numa primeira e superficial visão, dado estarmos perante uma entidade privada.

Cumpra pois elucidar, como referimos em *Empresas Municipais, S.A.* (“S.” de Sociedades, “A.” de Anómalas¹⁰) e a aplicação do CIRE, que tais empresas, configuradas como pessoas coletivas privadas, sobretudo em honra à forma que adotam (sociedades anónimas), têm, no entanto, um regime que extravasa do direito privado, em harmonia com a sua

¹⁰ Não trataremos aqui a questão do “abuso da forma jurídico-privada” a que PEDRO GONÇALVES faz referência (nos Cadernos de Justiça Administrativa n.º 84, Nov/Dez. 2010, pág. 29 e 30), ou, por outras palavras, da utilização “insincera” e “farisaica” da forma de sociedade comercial, como adjetiva MIGUEL ASSIS RAIMUNDO (em *As Empresas Públicas nos Tribunais Administrativos – Contributo para a delimitação do âmbito da jurisdição administrativa face às entidades empresariais instrumentais da Administração Pública*, Almedina 2007, pág. 319).

Isto, embora se concorde plenamente que a prática veio demonstrando ao longo dos tempos haver um claro fenómeno de manipulação das formas jurídicas de que fala JOÃO CAUPERS (nas suas palavras, “habilidades e manipulações conceptuais cada vez mais sofisticadas”, em *Introdução ao Direito Administrativo*, 11.º Ed. 2013, pág. 27).

O que aqui estará sobretudo em foco é a **inexistência de paridade** entre as empresas municipais (sob a forma S.A.) e as vulgares sociedades anónimas, com as consequências necessárias que serão abordadas. Mas não resistimos a citar MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, que “olha para a sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos como o ponto máximo da confusão entre público e privado na atividade administrativa; especialmente quando se assistem a verdadeiros «golpes de teatro» jurídicos, que transfiguram a mais sisuda e empedernida pessoa coletiva pública, na mais moderna, «descomplexada», «competitiva», «flexível» e «proativa» empresa privada” (em *As Sociedades Anónimas de Capitais Exclusivamente Públicos no Novo Contencioso Administrativo*, in “Novas e Velhas Andanças do Contencioso Administrativo – Estudos sobre a Reforma do Processo Administrativo” - coordenação de Vasco Pereira da Silva, AAFDL 2005, pág. 632).

característica fundamental de, atendendo à titularidade pública do seu capital social, estarem sujeitas à influência dominante de um município, que detém sobre elas uma supremacia jurídica visível a vários níveis e que determina a existência de uma panóplia de mecanismos ao dispor do respetivo município para a exercer. **As empresas municipais prosseguem interesses públicos municipais como extensão do seu município; constituem uma *longa manus* do município.**

Nesta esteira, o regime jurídico das empresas municipais é muito marcado pela ligação funcional à atividade administrativa, enquanto entes que prosseguem interesses públicos municipais (movem-se no estrito campo das atribuições do respetivo município), pelo que é um **regime jurídico *sui generis***, especial, extravagante, que fica entre o Direito Público e o Direito Privado¹¹, contrastante com a disciplina comum das sociedades comerciais; é um *Direito Privado publicizado*¹².

“Neste ponto se revela, em termos nítidos, a natureza mista do regime jurídico a que as empresas municipais societárias ficam submetidas ... que mistura a regulação ordinária do CSC, que atende ao facto de se tratar de sociedades, com a regulação específica do RJSEL, que atende ao facto de se tratar de empresas societárias municipais”¹³, revelando, portanto, **especificidades de direito público** que têm consequências decisivas. Não há paridade entre empresas municipais e empresas comerciais...

Assim, elas não são o Município, mas completam o Município respetivo; **fazem com ele um conjunto**, pelo que, nesta perspetiva, consideramos que, neste caso concreto, em que o interesse municipal é evidente, no cumprimento das suas atribuições e no exercício de competências próprias dos seus órgãos, **o Município está a arrendar “para si”**,

¹¹ ANTÓNIO CANDIDO OLIVEIRA, *Empresas Municipais e Intermunicipais...*, cit., págs. 137 e segs.

¹² PAULO OTERO, *Vinculação e Liberdade...*, cit., págs. 272 e segs e *Legalidade e Administração Pública...*, cit, pág. 798 e 799.

¹³ PEDRO GONÇALVES, *Regime Jurídico...*, cit., pág. 89.

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

cedendo o locado à sua empresa municipal (EPF), que constitui um instrumento de realização das suas próprias atribuições, **para o fim específico determinado** (e constitui orientação estratégica municipal): *o funcionamento dos cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME's.*

No entanto,

Como dissemos na versão inicial, este caminho tem alguns perigos, desde logo, conforme identificado nas “premissas de base”, porquanto as entidades públicas participantes estão impedidas de uma série de atos relativamente às suas empresas municipais, como seja, não podem conceder empréstimos às empresas locais (cfr. artigo 41.º, n.º 3) nem quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital (cfr. n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto); por outro lado, a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos-programa com as entidades públicas participantes (n.º 1 do artigo 47.º); por fim, os municípios podem, nos termos do n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 50.º/2012, proceder à contratação respeitante à adjudicação de aquisições de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas, mas tal não pode originar a transferência de quaisquer quantias para além das devidas pela prestação contratual das empresas locais a preços de mercado.

Nesta perspetiva,

Apesar da necessidade de arrendamento ter surgido por o imóvel onde os cursos estavam a ser lecionados ter sido doado pelo Município e, portanto, para a sua continuidade ser necessário arrendar um novo espaço, aquela “cedência” à EPF pode levantar problemas de “*subsídios proibidos encapotados*”, pelo que **consideramos agora desnecessário este caminho**, que tinha como pressuposto o cumprimento das

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

obrigações da EPF assumidas no protocolo assinado com o IPP, dado que o mesmo deixou de vigorar (**Nota:** esta uma alteração substancial, portanto, à versão inicial deste Parecer)

Desta forma,

- **Atendendo a essa alteração do pressuposto** da versão inicial do parecer, cremos que nada impede que seja o Município, ao abrigo de um novo “Acordo de Cooperação” celebrado agora entre si próprio e o IPP, a “ceder” o locado **diretamente ao IPP**, pois já não está a “ultrapassar” a EPF dado que o anterior protocolo deixou de vigorar.

E aqui cumpre, de facto, **desfazer um equívoco da versão inicial**, pois, como se foi demonstrando ao longo deste parecer (versão revista), a lecionação e manutenção dos *cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME’s* no âmbito do **ensino superior**, nada tange com o objeto social da EPF nem com a externalização da competência da Câmara Municipal estabelecida na alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013.

Se os protocolos existentes até então, eram celebrados entre a EPF e o IPP, nada impede que, numa nova era, sejam celebrados entre o Município e o IPP, tendo em conta o objeto em causa: **ensino superior politécnico**.

E esta “nova” conclusão não altera a que já havíamos referido, de que deve ter-se a preocupação de “ligar” estritamente a “cedência” do imóvel à lecionação, e enquanto esta durar, dos *cursos técnicos superiores profissionais* criados e ministrados pelo IPP ao abrigo do Decreto-Lei n.º 43/2015, de 18 de março, e tendo em conta que, nos termos do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, aprovado pela Lei n.º

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

7/2007, de 10 de setembro, o ensino superior politécnico deve “concentrar-se especialmente em formações vocacionais e em formações técnicas avançadas, orientadas profissionalmente”, conforme expressamente se determina no n.º 1 do artigo 3.º.

Como tal, ficando a “cedência” do locado contratual e exclusivamente ligada e dependente da realização e manutenção pelo IPP dos *cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME’s*, se algum deixar de ser ministrado aquela “cedência” deixará de ter efeito.

Conclusão (Nota: esta conclusão é diferente da versão inicial do parecer):

Sendo o Município a arrendar o imóvel para o fim público municipal específico aqui em causa, e atendendo ao fim da vigência do Protocolo celebrado entre a EPF e o IPP, pode depois “cedê-lo” ao IPP, devendo a “cedência” do locado ficar contratual e exclusivamente ligada e dependente da realização e manutenção pelo IPP dos *cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME’s*, havendo assim obrigações sinalagmáticas.

b. Arrendamento pela EPF (Nota: este caminho equacionado na versão inicial já não faz muito sentido como se demonstrará)

Atendendo a que a informação inicial que nos foi transmitida era a de que o Protocolo celebrado entre a EPF e o IPP se mantinha (e era para manter), equacionamos, ainda, outro caminho, o de ser a EPF, para

Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

cumprimento desses Protocolos, a arrendar, ela própria, o imóvel em causa.

Com os novos dados, supra recordados, cremos que esta hipótese deixa de fazer sentido, seja porque, não obstante o objeto social da EPF, definido no artigo 4.º dos respetivos Estatutos, o que está em causa com os cursos técnicos superiores profissionais (CTeSP), como demonstrado já várias vezes, é *uma oferta educativa de natureza profissional situada no nível 5 do Quadro Europeu de Qualificações para a Aprendizagem ao Longo da Vida, aprovado pela recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, no âmbito do ensino superior politécnico*, conforme realça o legislado do Decreto-Lei n.º 43/2014.

Por outro lado,

É preciso perceber que o pagamento da renda e demais despesas inerentes ao funcionamento e à manutenção do Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional, designadamente água, energia elétrica, limpeza, internet e um elemento humano no mesmo (rececionista), essenciais para disponibilizar as salas de aula em condições indispensáveis para o funcionamento dos CTeSP, seriam despesas acrescidas da EPF, que, como empresa municipal no domínio da formação profissional, vive financeiramente com pouca margem de manobra (conforme é habitual e público e notório).

Ora, esta evidência leva-nos a equacionar a obrigação legal de *equilíbrio de contas* imposta no artigo 40.º e, em último caso, o disposto no artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, que, sem prejuízo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, prevê que as empresas locais sejam obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução¹⁴, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

¹⁴ Ver o nosso *Empresas Municipais...*, cit.



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

- a) *As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 /prct. dos gastos totais dos respectivos exercícios;*
- b) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50/prct. das suas receitas;*
- c) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;*
- d) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.*

Tendo cessado a vigência do Protocolo entre a EPF e o IPP, segundo as informações que nos foram transmitidas, deixou de ser um caminho, na nossa modesta opinião, o arrendamento pela própria EPF, que, para além do mais, não tem atribuições na área do ensino superior...

Conclusão (Nota: esta conclusão é diferente da versão inicial do parecer):

Deve ser o Município a arrendar o imóvel, para os fins pretendidos, “cedendo-o”, por comodato e através de Protocolo de Colaboração, ao IPP, devendo a “cedência” do locado ficar contratual e exclusivamente ligada e dependente da realização e manutenção pelo IPP dos cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME’s, havendo assim obrigações sinalagmáticas, conforme referido na conclusão anterior.

Ora,



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

VII. Forma jurídica (Nota: perante as alterações efetuadas no Parecer, esta parte encontra-se totalmente revista)

*Tendo cessado o Protocolo entre a EPF e o IPP e, portanto, não sendo ou não precisando ser a EPF a arrendar o imóvel em causa e/ou a cumprir as obrigações “contratuais”, cremos que a relação a estabelecer deve ser simplificada, ou seja, **bilateralizada**, entre o Município e o IPP.*

Por outro lado, estando em causa o ensino superior, até será mais conveniente e transparente a “separação das águas”, externalizando o Município as suas atribuições no domínio do ensino e formação profissional, no âmbito do ensino não superior, a cargo da EPF, e prosseguindo, através de “parcerias” as suas atribuições que tangem com o interesse municipal de (man)ter uma oferta no âmbito do ensino superior no concelho.

Nesta medida, toda a análise que constava na versão inicial do parecer, relativa à “vantagem ou benefício” a conceder à EPF pelo Município, e conseqüente conselho de celebração de um contrato-programa ao abrigo do disposto no artigo 47.º do RJAEL, deixou de ter razão de ser.

Portanto,

Agora a nossa atenção vira-se para o arrendamento a celebrar pelo Município, sempre a “preços de mercado”, conforme evidenciado *supra*, e para a “cedência” do imóvel ao IPP para o fim específico pretendido.

Neste sentido, a “engenharia jurídica” simplificou-se sobremaneira, pois entendemos que bastará um “**Protocolo de Colaboração**” a celebrar entre o Município e o IPP, nos termos e com os “cuidados” acima identificados, designadamente (1) quanto ao comodato ao IPP das instalações arrendadas; (2) à previsão e identificação de todas as obrigações das partes, nomeadamente que as despesas inerentes ao funcionamento e à manutenção do Centro de Aprendizagem Técnico



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

Superior Profissional (CATEsP), designadamente água, energia elétrica, limpeza, internet e um elemento humano no mesmo (rececionista), continuam a ser asseguradas pelo “interessado” (agora o Município), devendo manter-se a obrigação do IPP assegurar os demais encargos, designadamente com o pessoal docente, técnico e administrativo, bem como com materiais e todos os consumíveis necessários ao funcionamento dos equipamentos; (3) e, como se disse, à ligação contratual e exclusiva da “cedência” do locado à realização e manutenção pelo IPP dos *cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME’s*, sob pena de, se algum deixar de ser ministrado, aquela “cedência” cessar.

Obviamente que sua celebração não pode, ainda, descurar a **dimensão financeira aplicável**, pois está sujeita, naturalmente, às regras das finanças locais, devendo *justificar-se*, uma vez mais, a assunção pelo Município da despesa inerente à renda e demais despesas a suportar,

Conclusão (Nota: esta conclusão é diferente da versão inicial do parecer):

Deve ser celebrado um Protocolo de Colaboração entre o Município e o IPP, onde fiquem previstas, de forma clara e transparente, todas as obrigações das partes, nos termos aqui explanados.

VIII. Compromissos plurianuais

Atendendo ao horizonte temporal dos cursos, existirão compromissos plurianuais, que, como se sabe, são competência da assembleia municipal, pelo que a minuta da proposta anteriormente disponibilizada



deve ser alterada em conformidade com o que aqui, de novo, expendemos, nomeadamente tendo em conta que deixou de vigorar o Protocolo celebrado entre o a EPF e IPP.

CONCLUSÕES

1. A *revisão* do Parecer de janeiro de 2019, relativo à manutenção dos dois cursos técnicos superiores profissionais (Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis e Gestão de PME's) que vinham sendo ministrados, nos termos do Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de Março, pelo *Instituto Politécnico do Porto* (em concreto, pela ESTG), revelou-se, entretanto, necessária, face à alteração dos pressupostos que inicialmente nos haviam sido comunicados, a novos dados que nos foram fornecidos e à necessidade de correção de um "lapso", que obnubilou a análise então efetuada, pelo que se considera aquela versão inicial substituída integralmente pela presente, dando-se sem efeito aquele primeiro parecer.
2. A questão em análise tem alguma complexidade, dado os contornos que a prossecução do interesse público local em causa revela, o que obriga a uma análise bastante extensa, transversal e, por vezes, também ela complexa, conjugando a legislação específica que rege os municípios, as empresas locais e as instituições de ensino politécnico.
3. Tendo em conta o âmbito de aplicação do CCP, os caminhos que aqui se definiram excluem essa sua aplicação.
4. Tendo necessidade do locado, para efeitos da prossecução do interesse público municipal e no âmbito das respetivas atribuições (designadamente nos domínios da *educação, ensino e formação profissional*, bem como da *promoção do desenvolvimento*), o Município



- pode celebrar contratos de arrendamento e cuja celebração está excluído do âmbito de aplicação do CCP.
5. Pode a Câmara Municipal, perante a ausência de património do domínio municipal, arrendar um imóvel para nele se instalarem aqueles dois cursos técnicos superiores profissionais, a lecionar nas respetivas instalações pelo IPP, e o Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional.
 6. Deve, porém, ter-se em devida nota que, em termos financeiros, a renda a pagar deve estar justificadamente dentro dos “preços de mercado”, que devem, assim, estar demonstrados, sob pena de violação de princípios fundamentais do regime financeiro autárquico.
 7. Sendo o Município a arrendar o imóvel para o fim público municipal específico aqui em causa, e atendendo a que deixou de vigorar o Protocolo anteriormente existente entre a EPF e o IPP, o que agora faz sentido é simplificar a prossecução do interesse público relacionado com o ensino superior, podendo o Município ceder “diretamente” ao IPP o locado.
 8. Na verdade, cumpre desfazer um equívoco da versão inicial deste parecer, pois, como se foi demonstrando ao longo desta versão revista, a lecionação e manutenção dos *cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME's* no âmbito do **ensino superior**, nada tange com o objeto social da EPF nem com a externalização da competência da Câmara Municipal estabelecida na alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013.
 9. Assim, se os protocolos existentes até então, eram celebrados entre a EPF e o IPP, nada impede que, numa nova era, sejam celebrados entre o Município e o IPP, tendo em conta o objeto em causa: **ensino superior politécnico**.
 10. Portanto, tendo cessado a vigência do Protocolo entre a EPF e o IPP, segundo as informações que nos foram transmitidas, deixou de ser



um caminho, na nossa modesta opinião, o arrendamento pela própria EPF, que, para além do mais, não tem atribuições na área do ensino superior

11. Deve, pois, ser o Município a arrendar o imóvel, para os fins pretendidos, “cedendo-o”, por comodato e através de Protocolo de Colaboração, ao IPP.
12. A “cedência” do locado deve ficar contratual e exclusivamente ligada e dependente da realização e manutenção pelo IPP dos *cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME’s*, havendo assim obrigações sinalagmáticas.
13. Concluindo, deve ser celebrado um **“Protocolo de Colaboração”** entre o Município e o IPP, nos termos e com os “cuidados” identificados neste parecer, designadamente quanto (1) às normas financeiras vigentes; (2) ao comodato ao IPP das instalações arrendadas; (3) à previsão e identificação de todas as obrigações das partes, nomeadamente que as despesas inerentes ao funcionamento e à manutenção do Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional (CATESP), designadamente água, energia elétrica, limpeza, internet e um elemento humano no mesmo (rececionista), continuam a ser asseguradas pelo “interessado” (agora o Município), devendo manter-se a obrigação do IPP assegurar os demais encargos, designadamente com o pessoal docente, técnico e administrativo, bem como com materiais e todos os consumíveis necessários ao funcionamento dos equipamentos; (4) e, por fim, à ligação contratual e exclusiva da “cedência” do locado à realização e manutenção pelo IPP dos *cursos técnicos superiores profissionais de Desenvolvimento para a WEB e de Dispositivos Móveis e Gestão de PME’s*, sob pena de, se algum deixar de ser ministrado, aquela “cedência” cessar.



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

- 14.** O que, atendendo ao horizonte temporal dos cursos, obriga a compromissos plurianuais, que, como se sabe, são competência da assembleia municipal.

Este o nosso (novo) parecer

27 de setembro de 2019

**Carlos Jose
Batalhao**

Assinado de forma
digital por Carlos
Jose Batalhao
Dados: 2019.10.07
01:02:43 +01'00'



Carlos José Batalhão
Mestre em Direito
Especialista em Direito Administrativo
Árbitro do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD)
Membro da Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL)
Investigador do Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL)

Documentação disponibilizada ou analisada:

- Estatutos da EPF
- Estatutos do IPP
- Escritura Pública de Doação
- Proposta de Transmissão onerosa da quota da sócia minoritária da EPF
- Protocolos celebrados entre a EPF e o IPP
- Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março
- Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro
- CCP (versão atual)
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (versão atual)
- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (versão atual)
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (versão atual)
- Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (versão atual, decorrente da LOE 2019)

O Consultor Jurídico,

Carlos José Batalhão

**Carlos
Jose
Batalhao**

Assinado de forma
digital por Carlos
Jose Batalhao
Dados: 2019.10.07
01:03:06 +01'00'





CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

CONTRATO PROGRAMA DE CEDÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DE ESPAÇO

ENTRE:

PRIMEIRO OUTORGANTE: MUNICÍPIO DE FELGUEIRAS, com o NIPC 501 091 823, neste ato legalmente representado pelo Presidente da Câmara Municipal, Nuno Alexandre Martins da Fonseca, com domicílio profissional no Edifício dos Paços do Concelho de Felgueiras, no uso da competência que lhe confere o disposto na alínea f), do nº 2, do artigo 35º, da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, adiante designado por **MUNICÍPIO**;

E

SEGUNDO OUTORGANTE: EPF-ENSINO PROFISSIONAL DE FELGUEIRAS, E.M., com o NIPC 504 575 848, com sede na Rua dos Bombeiros Voluntários, nº 104, apartado 88, da União das Freguesias de Margaride (Santa Eulália), Várzea, Lagares, Varziela e Moure, deste concelho de Felgueiras, neste ato legalmente representado pela Directora/Gestora, Drª Vera Sampaio, titular do Cartão de Cidadão nº 07468686 com poderes para o ato conferidos por deliberação da ata n.º 56, de 30 de abril de 2018, adiante designado por **EPF**.

CONSIDERANDO QUE:

- a) O Município de Felgueiras está localizado na sub-região do Tâmega e Sousa e tem uma população aproximada de 58.065 habitantes;
- b) Nos termos do nº 1 do artigo 23º do Anexo I da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações;
- c) Os Municípios dispõem de atribuições no domínio da educação e da promoção do desenvolvimento;
- d) Uma das atividades económicas mais relevantes no concelho de Felgueiras insere-se no setor secundário, onde predomina uma forte indústria de calçado;





CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

e) O tecido empresarial, composto, essencialmente, por pequenas e médias empresas, necessita de pessoas cada vez mais preparadas e qualificadas para a integração imediata no mundo do trabalho;

f) A necessidade de uma formação profissional permanente e a interação do ensino superior com o tecido empresarial, bem como a prestação de serviços nas áreas científicas e tecnológicas à comunidade envolvente e, em especial, aos jovens, aos empresários e aos trabalhadores das empresas associadas da região, visam incrementar a competitividade no sector empresarial;

g) A importância para o desenvolvimento económico da região da formação ministrada pelas instituições de ensino sediadas no concelho de Felgueiras nomeadamente através da implementação e manutenção de cursos Técnicos Superiores Profissionais;

h) A "EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M." é uma empresa municipal que, tendo em vista a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, tem como objecto social a exploração de uma escola profissional destinada a ministrar cursos profissionais e de natureza profissionalizante, podendo exercer outras actividades complementares necessárias ou convenientes à prossecução do seu objecto (nomeadamente actividades ou eventos, quer em parceria, quer de modo próprio, que estejam ligados aos cursos que ministra);

i) Essas actividades não podem ser prosseguidas pelo Município de Felgueiras na pendência da respectiva externalização e na sua exacta medida;

j) A "EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M." necessita de um espaço para garantir o funcionamento e a manutenção de um Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional (CATeSP), onde vão ser ministrados os Cursos Técnicos Superiores Profissionais "Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis" e "Gestão de PME's".

É celebrado de boa fé e reciprocamente aceite o presente contrato programa que se rege nos termos e condições constantes das cláusulas seguintes:

Cláusula 1ª

(Objeto)





CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

1-O Município de Felgueiras é titular do direito de arrendamento sobre a fração autónoma designada pela letra "E" (rés-do-chão), adiante designado como ESPAÇO, integrada no prédio urbano, destinado a habitação e comércio, sito na Avenida Dr. Magalhães Lemos, nº 404, da União das freguesias de Margaride (Santa Eulália), Várzea, Lagares, Varziela e Moure, concelho de Felgueiras, descrito na Conservatória do Registo Predial na freguesia de Margaride (Sta. Eulália), sob o número 2368/20011120-E, inscrito na matriz predial urbana sob o artigo 5090 da União das freguesias de Margaride (Santa Eulália), Várzea, Lagares, Varziela e Moure, concelho de Felgueiras, com a licença de utilização n.º 517/04, emitida em 29 de Dezembro de 2004.

2- Pelo presente contrato o MUNICÍPIO cede, a título gratuito, a utilização desse ESPAÇO à EPF.

Cláusula 2ª

(Finalidade)

O ESPAÇO destina-se a assegurar o funcionamento e a manutenção de um Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional (CATeSP) onde vão ser ministrados os Cursos Técnicos Superiores Profissionais "Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis" e "Gestão de PME's".

Cláusula 3ª

(Obras)

1-A EPF fica desde já autorizada a sublocar, emprestar ou ceder, total ou parcialmente, por qualquer forma ou negócio, apenas a instituições de ensino superior público, os direitos emergentes deste contrato para os fins previstos na cláusula anterior.

2-O MUNICÍPIO autoriza a EPF a realizar as obras necessárias no ESPAÇO objeto do presente contrato para os fins previstos na cláusula anterior.

3- Findo o contrato, por qualquer causa, a EPF poderá retirar os equipamentos instalados no ESPAÇO desde que os mesmos possam ser removidos sem serem danificados.

Cláusula 4ª

(Obrigações da EPF)

1-A EPF deverá manter o ESPAÇO em bom estado de conservação, segurança, higiene, salubridade e, findo o contrato, deverá entregá-lo ao MUNICÍPIO, nessas condições.





CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

2- A EPF obriga-se a não invocar o direito de retenção ou exigir qualquer indemnização por quaisquer obras ou benfeitorias, necessárias ou voluptuárias, por si realizadas.

3- A EPF obriga-se a garantir e manter o funcionamento dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais em "Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis" e "Gestão de PME's".

4-A EPF obriga-se a entregar de imediato o ESPAÇO quando os Cursos Técnicos Superiores Profissionais em "Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis" e "Gestão de PME's" forem extintos.

Cláusula 5ª

(Encargos)

Todas as despesas inerentes ao funcionamento e à manutenção do Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional (CATeSP) no ESPAÇO mormente segurança, água, energia elétrica e limpeza ficam a cargo da EPF.

Cláusula 6ª

(Resolução)

1-Sem prejuízo dos fundamentos gerais de resolução do contrato nos termos da lei, o Município pode resolver o presente contrato quando se verifique que a EPF:

a- faz uso do ESPAÇO para fins diferentes do disposto na cláusula segunda;

b- cede, total ou parcialmente, por qualquer forma ou negócio, subarrenda, empresta, o ESPAÇO a entidade distinta da prevista no nº 1 da cláusula terceira;

c- não assegura o funcionamento e a manutenção dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais em "Desenvolvimento para a WEB e Dispositivos Móveis" e "Gestão de PME's".

2-A resolução do contrato determina a entrega imediata do ESPAÇO em perfeito estado de conservação.

Cláusula 7ª

(Vigência)

O presente contrato tem a duração de três anos, com início a outubro de 2019, podendo ser renovável por períodos sucessivos de um ano, se não for denunciado por qualquer uma das partes nos termos previstos na lei.

Felgueiras, 30 de Setembro de 2019.





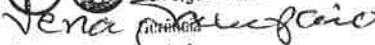
CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

Este contrato foi feito em duplicado de igual teor e forma, depois de lido e estar conforme, vai ser assinado pelos outorgantes, ficando cada um na posse de um exemplar.

Pelo Município de Felgueiras,


(Nuno Fonseca)

Pela EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M.

 Ensino Profissional
de Felgueiras, E.M.

(Vera Sampaio)









**PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO
MUNICÍPIO DE FELGUEIRAS**

O Instituto Politécnico do Porto - Instituição de Ensino Superior público, criada pelo Decreto-Lei n.º 513-T/79, de 26 de dezembro, adiante designada por P.PORTO, com sede na Rua Dr. Roberto Frias, 4200-465 Porto - representado pelo seu Presidente, Professor Doutor João Manuel Simões da Rocha e a sua unidade orgânica **Escola Superior de Tecnologia e Gestão**, adiante designada por ESTG, representada pela sua Presidente, Professora Doutora Dorabela Regina Chiote Ferreira Gamboa

E

O Município de Felgueiras, adiante designado por Município, com o NIPC 501 091 823, neste ato legalmente representado pelo Presidente da Câmara Municipal, Nuno Alexandre Martins da Fonseca, com domicílio profissional no Edifício dos Paços do Concelho de Felgueiras, no uso da competência que lhe confere o disposto na alínea f), do n.º 2, do artigo 35.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;

Considerando:

- a) Os protocolos de colaboração celebrados em 03/12/2014 entre a ESTG e a EPF-Ensino Profissional de Felgueiras, E.M, no âmbito do funcionamento de dois Cursos Técnico Superiores Profissionais (CTeSP), designadamente, o CTeSP em Desenvolvimento para Web e Dispositivos Móveis, e o CTeSP em Gestão e Negócio de PME;
- b) A necessidade de alterar o local de funcionamento dos referidos CTeSP para umas instalações próximas das anteriores mantendo o interesse na existência desta oferta formativa no Concelho de Felgueiras;
- c) O compromisso do Município em disponibilizar as condições físicas, logísticas, infraestruturais e operacionais necessárias ao funcionamento dos cursos,

É celebrado o presente Protocolo ao abrigo das alíneas o), r), u) e ff), todos do n.º 1 do Art.º 33.º, do anexo I, da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, com as cláusulas seguintes:



**Cláusula Primeira
(Objeto)**

O presente Protocolo tem como objetivo garantir o funcionamento do Curso Técnico Superior Profissional em Desenvolvimento para Web e Dispositivos Móveis e do Curso Técnico Superior Profissional em Gestão e Negócio de PME, regulados pelo Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março, num espaço disponibilizado pelo Município, a ser identificado como Centro de Aprendizagem Técnico Superior Profissional, adiante designado por CATeSP, o qual ficará associado à rede de Centros de Aprendizagem Técnico Superior Profissional do Instituto Politécnico do Porto.

**Cláusula Segunda
(Obrigações específicas do Município)**

1. Para efeito do disposto na cláusula anterior, o Município, compromete-se a disponibilizar à ESTG as instalações sitas na fração autónoma designada pela letra "E" (rés-do-chão), integrada no prédio urbano, destinado a habitação e comércio, sito na Avenida Dr. Magalhães Lemos, nº 404, da União das freguesias de Margaride (Santa Eulália), Várzea, Lagares, Varziela e Moure, concelho de Felgueiras, descrito na Conservatória do Registo Predial na freguesia de Margaride (Sta. Eulália), sob o número 2368/20011120-E, inscrito na matriz predial urbana sob o artigo 5090 da União das freguesias de Margaride (Santa Eulália), Várzea, Lagares, Varziela e Moure, concelho de Felgueiras, com a licença de utilização n.º 517/04, emitida em 29 de Dezembro de 2004, Felgueiras, para o funcionamento de um CATeSP, onde funcionarão os Cursos Técnico Superiores Profissionais em Desenvolvimento para Web e Dispositivos Móveis, e Gestão e Negócio de PME.
2. O Município compromete-se, ainda, a garantir as seguintes condições fundamentais:
 - a) Disponibilizar as salas de aula em condições indispensáveis para o funcionamento dos Cursos;
 - b) Garantir a segurança, a limpeza e o abastecimento de água, energia elétrica e os custos com a internet;
 - c) Disponibilizar um Rececionista.

**Cláusula Terceira
(Obrigações específicas da ESTG)**

1. Com o mesmo objetivo referido na cláusula primeira, a ESTG obriga-se a:
 - a) Assegurar os encargos com o pessoal docente, técnico e administrativo indispensável;



- b) Assegurar os encargos com materiais e todos os consumíveis necessários ao funcionamento dos equipamentos;
 - c) Instalar no CATeSP os equipamentos constantes do Anexo I, parte integrante do presente Protocolo.
2. Para além da concretização do objetivo especificamente previsto neste Protocolo, o P.PORTO e a ESTG comprometem-se a desenvolver esforços no sentido de continuar a reforçar a cooperação com o Município, quer no sentido de diversificar a oferta formativa de ensino superior na Região, quer da participação em projetos, nomeadamente de investigação em contexto empresarial, de transferência de tecnologia ou de integração de diplomados no mercado de trabalho.

**Cláusula Quarta
(Parcerias com terceiros)**

As duas entidades poderão estabelecer parcerias com outras entidades representativas ou cooperantes com os objetivos protocolados.

**Cláusula Quinta
(Representantes das partes)**

1. Para a implementação do presente Protocolo as partes designam como seus representantes:
- a) Pela ESTG – Prof. Doutora Dorabela Regina Chiote Ferreira Gamboa
 - b) Pelo Município – Presidente Nuno Alexandre Martins da Fonseca.

§ ÚNICO – Qualquer um dos elementos referidos pode delegar a sua representação noutro elemento da respetiva instituição, devidamente credenciado para o efeito.

- 2. Os representantes das partes asseguram o empenhamento das duas entidades na consecução do objeto do presente Protocolo e na boa gestão do espaço destinado ao CATeSP.
- 3. Sempre que necessário e por comum acordo das partes, serão definidas regras específicas para a consecução do objetivo do presente Protocolo, as quais serão estabelecidas em adendas ao presente Protocolo.



4. A denúncia do presente Protocolo poderá ser efetuada, a todo o tempo, por comum acordo, ou por qualquer uma das partes, nomeadamente se os cursos acima referenciados deixarem de ser ministrados pelo PP, devendo, neste caso, as outras serem notificadas com a antecedência mínima de 90 dias, salvaguardando-se sempre a conclusão de qualquer ação em curso, se outro não for o entendimento estabelecido.

**Cláusula Sexta
(Casos omissos)**

Quaisquer dúvidas de interpretação e lacunas do presente serão dirimidas por acordo entre todas as entidades parceiras.

**Cláusula Sétima
(Entrada em Vigor)**

O presente protocolo é celebrado pelo prazo de três anos, com efeitos a partir de 30 de setembro de 2019, sendo automaticamente renovável por períodos sucessivos de um ano, salvo denúncia ou oposição à renovação por qualquer das partes nos termos previstos na lei.

Felgueiras, de de 2019

Pelo Instituto Politécnico do Porto

Prof. Doutor João Manuel Simões da Rocha
(Presidente do P.PORTO)



CÂMARA MUNICIPAL DE FELGUEIRAS

P. PORTO

Pela Escola Superior de Tecnologia e Gestão

Prof. Doutora Dorabela Regina Chiote Ferreira Gamboa
(Presidente da ESTG)

Pelo Município de Felgueiras



Nuno Alexandre Martins da Fonseca
(Presidente do Município de Felgueiras)